

**PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMBERIAN
IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH
PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN**

**Suatu Studi Evaluatif Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar
Tahun 2013 – Tahun 2015**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Derajat Magister
Program Studi Ilmu Hukum
Minat Utama : Hukum Kebijakan Publik**



Disusun Oleh :

AGUS RIYANTO

NIM: S311408002

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET
SURAKARTA
2017**

**PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMBERIAN
IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH
PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN**

**Suatu Studi Evaluatif Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar
Tahun 2013 – Tahun 2015**

Disusun Oleh :

AGUS RIYANTO

NIM : S311408002

Telah disetujui Oleh Pembimbing :

Dewan pembimbing :

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Pembimbing	<u>Prof. DR. I Gusti Ayu Ketut RH, S.H., M.M</u>
	NIM : 19721008 200501		

Mengetahui

**Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta**

**Dr. HariPurwadi, SH,M.Hum
NIP. 19641201 200501 1001**

PERNYATAAN

Nama : AGUS RIYANTO
NIM : S311408002

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis yang berjudul **“PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMBERIAN IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN”**, adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda *citasidan* ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila benar dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik, yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang saya peroleh dari tesis tersebut. Selanjutnya untuk menunjukkan keaslian tesis saya, dengan ini saya bersedia di- *upload* atau dipublikasikan website Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.

Surakarta, Januari 2017

Yang membuat pernyataan,

AGUS RIYANTO

KATA PENGANTAR

Puji syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan Judul “**PELAKSANAAN KEWENANGAN DALAM PEMBERIAN IZIN PERUBAHAN PENGGUNAAN TANAH PERTANIAN MENJADI NON PERTANIAN**”, yang membahas mengenai pemberian kewenangan dalam pemberian izin perubahan penggunaan tanah kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar telah berjalan dengan lancar.

Sehubungan dengan hal tersebut, saya menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya atas bantuan dan dukungan dari berbagai pihak yang telah memungkinkan selesainya penyusunan maupun penyajian tesis ini, kepada:

1. Bapak Prof. dr. Ravik Karsidi, M.S., selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta.
2. Bapak Prof. Dr. M. Furqon Hidayatullah, M.Pd., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.
3. Bapak Prof. Dr. Supanto, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
4. Bapak Dr. Hari Purwadi, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
5. Ibu Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani., S.H., M.M., selaku Pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, dan masukan bagi kesempurnaan penulisan tesis ini, sehingga tesis ini dapat tersusun dan terselesaikan dengan baik.
6. Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang dengan tulus ikhlas telah memberikan ilmunya sehingga menambah wawasan dan pengetahuan penulis.

7. Bapak dan Ibu Staf Sekretariat Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta yang telah membantu kelancaran administrasi selama penulis menempuh perkuliahan hingga terselesaikannya penulisan tesis ini.
8. Sri Lestari, Salma Dian Ardiyanti dan Adnan Wirawan Ardiyanto (Alm) kebanggaanku, terima kasih selalu mendampingi.
9. Kakak Kandung Kang Mas Triyono beserta keluarga dan Kakak Kandung Mbak Yu Sri Kundarti beserta Keluarga, terima kasih telah mendoakanku sehingga bisa selesai dalam menempuh studi ini.
10. Pemerintah Kabupaten Karanganyar beserta dinas jajarannya yang telah memberikan kesempatan penelitian dan bantuan dalam memberikan data yang dibutuhkan oleh penulis.
11. Para Sahabatku, teman-teman Kelas Hukum Kebijakan Publik dan teman-teman Program studi Magister Ilmu Hukum Angkatan 2014 yang telah memberikan semangat dan dorongan sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik.
12. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu yang telah membantu selesainya penyusunan tesis ini.

Semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum, khususnya dalam bidang Kebijakan Publik, dan dapat dikembangkan lagi sebagai dasar oleh para peneliti di masa depan.

Surakarta, Januari 2017.

Penulis,

AGUS RIYANTO

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN TESIS	iii
PERNYATAAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR SINGKATAN	xii
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
BAB II LANDASAN TEORI	
A. Teori Negara Hukum.....	11
B. Teori Bekerjanya Hukum Dalam Masyarakat	15
C. Teori Efektivitas Hukum	17
D. Teori Kewenangan	20

E.	Tinjauan Umum Mengenai Izin, Alih Fungsi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah	24
	1. Pengertian Izin	24
	2. Pengertian Alih Fungsi	26
	3. Pengertian Perubahan Penggunaan Tanah	27
	4. Dasar Hukum Izin Perubahan Penggunaan tanah	28
	5. Sebab dan Dampak Terjadinya Perubahan Penggunaan Tanah.....	30
F.	Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Izin PerubahanPenggunaan Tanah.....	36
	1. Pengertian Pendaftaran Tanah	36
	2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	37
	3. Tujuan Pendaftaran Tanah	39
	4. Obyek Pendaftaran tanah	40
	5. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Atas Pelayanan Pencatatan Perubahan Penggunaan Tanah.....	40
G.	Tinjauan Umum Mengenai Tanah, Tanah Pertanian dan Tanah Non Pertanian	42
	1. Pengertian Tanah	42
	2. Pengertian Tanah Pertanian	43
	3. Pengertian Tanah Non Pertanian	44
	4. Tanah Mempunyai Fungsi Sosial	45
H.	Tinjauan Umum Tentang Tata Ruang	48
	1. Pengertian Tata Ruang	48
	2. Asas dan Tujuan Tata Ruang	48
	3. Manfaat Tata Ruang	50
	4. Rencana Tata Ruang Kabupaten/Kota	53
I.	Tinjauan Umum Tentang Tata Guna Tanah.....	55
	1. Pengertian Tata Guna Tanah	55
	2. Asas - asas Tata Guna Tanah.....	56
	3. Dasar-dasar Tata Guna Tanah	57

4. Tujuan Tata Guna Tanah	59
5. Kebijakan Tata Guna Tanah	59
J. Penelitian Yang Relevan.	61
K. Kerangka berfikir	64

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

A. Jenis, Bentuk, Pendekatan dan Lokasi Penelitian	70
B. Sumber Data	71
C. Teknik Pengumpulan Data	71
D. Teknis Analisis	72
E. Teknik Analisa Data	72

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Karanganyar	
1. Kondisi Geografis	74
2. Topografi	74
3. Luas Wilayah	75
4. Wilayah Administratif	76
5. Penggunaan Lahan di Kabupaten Karanganyar	77
B. Gambaran Umum Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional	
a. Kementerian Agraria dan Tata Ruang	
1. Kedudukan	81
2. Tugas	81
3. Fungsi	81
b. Badan Pertanahan Nasional	
1. Kedudukan	82
2. Tugas	82
3. Fungsi	82
c. Visi dan Misi Badan Pertanahan Nasional	
1. Visi	83

2. Misi	83
C. Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Karanganyar Tahun 2013 – 2032	84
D. Pelaksanaan Kewenangan dalam Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah di Kabupaten Karanganyar	90
1. Sejarah/Kronologis Pelimpahan Kewenangan Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah	90
2. Mekanisme Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah (IPPT) Pertanian Menjadi Non Pertanian di Kabupaten Karanganyar	96
a. Tahap Permohonan Pertimbangan Teknis	97
b. Tahap Permohonan Izin Perubahan Penggunaan Tanah...	104
c. Tahap Permohonan Pencatatan Perubahan Penggunaan Tanah	107
d. Pertimbangan Panitia Perubahan Penggunaan Tanah Kabupaten Karanganyar Dalam Penerbitan Izin Perubahan Penggunaan Tanah	108
e. Alur Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah	110
f. Tabel Data Perubahan Penggunaan Tanah Tahun 2011-2015	111
E. Alasan-alasan yang Menjadi Penyebab Pemerintah Kabupaten Karanganyar Belum Mampu Melaksanakan Kewenangan di Bidang Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah	112
 BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	115
B. Implikasi	115
C. Saran	116
DAFTAR PUSTAKA	117

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Luas Wilayah Kabupaten Karanganyar Dilihat Dari Tiap Tiap Kecamatan tahun 2014	76
Tabel 2	Data Penggunaan Tanah Kabupaten Karanganyar Tahun 2013	78
Tabel 3	Data Penguasaan tanah Masyarakat kabupaten Karanganyar Dengan Berbagai Hak, Luasan dan Penyebarannya tahun 2013	79
Tabel 4	Susunan Keanggotaan Panitia Pertimbangan Perubahan Tanah Pertanian Ke non Pertanian Tahun 1980.....	93
Tabel 5	Susunan Tim Pertimbangan Teknis Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar Tahun 2015.....	99
Tabel 6	Susunan Keanggotaan Panitia Perubahan Penggunaan Tanah Kabupaten Karanganyar Tahun 1999 – sekarang....	105

DAFTAR SINGKATAN

ATLAS	Aman, Tertib, Lancar dan Sehat
BPS	Biro Pusat Statistik
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
DAS	Daerah Aliran Sungai
IPPT	Izin Perubahan Penggunaan Tanah
LP2B	Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan
LOSS	Lestari, Optimal, Ser dan Serasi, Seimbang
Meneg	Menteri Negara
PPN	Perencanaan Pembangunan Nasional
PNBP	Penghasilan Negara Bukan Pajak
RPT	Rekomendasi Pemanfaatan Tanah
RTRW	Rencana Tata Ruang Wilayah
RTRWK	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/kota
SOT	Struktur Organisasi dan Tata Kerja
UUPA	Undang-Undang Pokok Agraria

ABSTRAK

Agus Riyanto, S.311408002, 2017, Pelaksanaan Kewenangan Dalam Pemberian Izin Perubahan Penggunaan Tanah Pertanian Menjadi Non Pertanian di Kabupaten Karanganyar Tahun 2013 – 2015.

Tesis : Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan pemberian izin perubahan penggunaan tanah pertanian ke non pertanian di Kabupaten Karanganyar Tahun 2013 -2015 dan untuk mengetahui alasan-alasan yang menjadi penyebab sehingga Pemerintah Kabupaten Karanganyar belum dapat melaksanakan kewenangan dalam pemberian izin perubahan penggunaan tanah tersebut.

Penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum empiris (non doktrinal) yaitu penelitian berupa studi-studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan mengenai proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat Kabupaten Karanganyar terhadap wewenang yang telah diberikan oleh Undang – Undang kepada Pemerintah Kabupaten Karanganyar dalam pemberian izin perubahan penggunaan tanah. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara langsung dengan subyek penelitian untuk mendapatkan data primer, dan data sekunder, berupa data kepustakaan/peraturan-peraturan perundangan atau dokumen-dokumen tertulis yang terkait dengan izin perubahan penggunaan tanah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian/penerbitan izin perubahan penggunaan tanah sampai penelitian ini dilakukan, masih dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar berdasarkan penyerahan kewenangan oleh Bupati Karanganyar. Hal ini dilakukan karena Pemerintah Kabupaten Karanganyar sedang menyiapkan perangkat hukum, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia yang memadai guna terlaksananya kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang.

Kata Kunci : Kewenangan, Izin Perubahan Penggunaan Tanah, Tanah Pertanian, Tanah non Pertanian.

ABSTRACT

Agus Riyanto, S.311408002, 2017, The Implementation of the Granting Authority in Agricultural Land Use Changes in Non-Agricultural In District Karanganyar Year 2013 – 2015.

Thesis : Post-Graduate Program, Sebelas Maret University, Surakarta.

The objective of this research is to investigate the implementation of the licensing authority to change the use of agricultural land to non-agricultural in Karanganyar Year 2013 – 2015 and to know the reasons the cause so that the Government Karanganyar can not exercise authority in granting the land-use change.

This research included in empirical legal research (non doctrinal) is the research in the form of empirical studies to find theories about the process and about the workings of law in society Karanganyar to the authority granted by the Act to the Government of Karanganyar in the delivery land use change permits. Data collected through direct interviews with the study subjects to obtain primary data and secondary data/laws and regulations or written documents related to land use change permits.

The result showed that the granting/issuing permits land use changes to the research, is still carried out by the Land Office of Karanganyar based handover of authority by the Regent of Karanganyar. This is done because of Karanganyar District Government is preparing a legal instrument, infrastructure and sufficient human resources to the implementation of the authority granted by the Act.

Key Words : Authorization, Permits Change in Land Use, Land Agricultural, Non Agricultural Land.